

Dominik Jaśkowiec

**WPŁYW RAD DZIELNIC
NA POLITYKĘ WŁADZ SAMORZĄDOWYCH KRAKOWA
- ANALIZA NA WYBRANYCH PRZYKŁADACH**

The impact of districts on the policy of the local government in municipality of Krakow – the analysis of selected case studies

Abstract: Districts of the city of Krakow, in addition to decision-making powers related to the implementation of the statutory tasks, have the ability to give opinions and come up with proposals on important issues affecting local communities they represent. Districts are trying to influence the shape of both the urban and commercial investments and impact the city's policy on spatial planning. Municipality support units in their activities support the demands of residents and often participate in social protest movements. The most glaring example of the promotion of social protest movements by the auxiliary units of the municipality is the attitude of districts authorities to protests of residents known as NIMBY (Not In My Back Yard), i.e. the social protest of people who express their opposition to certain investments made in their immediate neighborhood, although they do not deny that they are needed at all.

Key words: local government, the local authorities of Krakow, Krakow districts, municipalities auxiliary units, NIMBY syndrome, spatial planning, social protest movements, the DAD mechanism, public consultation

Rady dzielnic Krakowa, oprócz uprawnień decyzyjnych w ramach realizacji programu zadań priorytetowych i powierzonych, mają też możliwość opiniowania i występowania z wnioskami w sprawach lokalnych, ważnych dla wspólnot, które reprezentują. W założeniu, które legło u podstaw utworzenia w Krakowie dzielnic, sfera kompetencji opiniodawczych i wnioskodawczych miała być podstawowym elementem aktywności tych jednostek. Pomimo faktu, że tak się nie stało, a główny ciężar działalności dzielnic przesunął się z czasem w stronę decyzyjną, to jednak kwestie związane z oddziaływaniem na politykę miejską poprzez wydawanie opinii i występowanie z wnioskami stanowią nadal ważny element ich działalności. Aktywność ta skupia się na trzech kluczowych dla miasta obszarach i dotyczy spraw związanych z rozwojem urbanistycznym i infrastrukturalnym Krakowa. Dzielnice starają się wpływać na kształt zarówno miejskich, jak i komercyjnych inwestycji oraz oddziaływać na politykę miasta w zakresie planowania przestrzennego. Jednostki pomocnicze gminy w swoich działaniach wspierają postulaty mieszkańców i bardzo często współuczestniczą w ruchach protestu społecznego.

Najbardziej jaskrawym przykładem wspierania ruchów protestu społecznego przez jednostki pomocnicze gminy jest stosunek władz dzielnic do protestów mieszkańców określanych mianem NIMBY (*Not in My Back Yard* = „nie na moim podwórku”), czyli protestu społecznego osób, które wyrażają swój sprzeciw wobec pewnych inwestycji realizowanych w najbliższym sąsiedztwie, choć nie zaprzeczają, że w ogóle są one potrzebne. Są więc za ich powstaniem, ale w zupełnie innym miejscu, z dala od ich domostw. Syndrom NIMBY dotyczy w szczególności takich uciążliwych inwestycji, jak: wysypiska śmieci, zakłady termicznej przeróbki odpadów, spalarnie zwłok, oczyszczalnie ścieków czy cmentarze komunalne. Analizując zjawisko NIMBY można wyodrębnić trzy jego poziomy. Jest to, po pierwsze, poziom ekonomiczny, po drugie – polityczny, po trzecie – etyczny¹.

Pierwszy poziom tego zjawiska (ekonomiczny) można przedstawić na przykładzie konfliktu lokalizacyjnego. W interesie miasta jest pozbycie się odpadów, czyli tzw. Niekorzyści, produkowanych przez wszystkich jego mieszkańców. Władze miejskie dokonują zatem transferu odpadów (a co za tym idzie, transferu niekorzyści) do jednego obszaru miasta (budując składowisko lub zakład utylizacji). Protestujący mieszkańcy tego rejonu starają się uniknąć sytuacji, w której ich kosztem (odpady, a więc niekorzyści, transferowane są do okolicy, w której mieszkają) realizowany jest cel publiczny – dobro wspólne, czyli możliwość pozbycia się odpadów komunalnych. Społeczność lokalna nie chce się pogodzić z inwestycją w dobro wspólne za cenę rezygnacji z wartości, którą dla niej jest nieposiadanie składowiska pod oknem.

¹ M. O'Hare, *Waste Disposal – Not in My Back Yard*, „Vital Speeches of the Day” 1992, nr 59, s. 121–125.

Poziom polityczny zjawiska NIMBY przejawia się w braku zaufania do władzy publicznej. Obywatele wyrażają w formie protestu wątpliwość, czy władze realizując zamierzenie inwestycyjne postępują dobrze – w sensie ochrony obywateli – oraz uczciwie – w sensie prawidłowego (niekorupcyjnego) sposobu implementacji decyzji. W tym kontekście pojawia się też dwuznaczna rola ekspertów naukowych, którzy dyskutują z opinią publiczną tylko o niektórych kwestiach planowanej inwestycji. Często podstawowe decyzje oparte są o sankcję autorytetu naukowego i publiczna dyskusja ma służyć jedynie potwierdzeniu przyjętych już uprzednio tez. Władze miasta prowadząc konsultacje społeczne działają według mechanizmu określanego skrótem DAD (*Decide Announce Defend* – „zdecyduj – ogłoś – broń” [decyzji]), a więc z góry zakładają niemożliwość rezygnacji z planowanego działania².

Ostatnia, trzecia płaszczyzna syndromu NIMBY, związana jest z poziomem etycznym tego zjawiska. W pewnych sytuacjach zachowania egoistyczne, podejmowane dla wspólnego dobra, są uważane za słuszne i pożądane. W tym kontekście NIMBY okazują się przykładem zwycięstwa wąsko rozumianego interesu indywidualnego, który przedkładany jest nad wspólny. Jak zwrócił uwagę M. Wolsink, sprzeciw wobec lokalizacji inwestycji jest często traktowany jako przykład choroby, która polega na tym, że dobro wyższe – wspólne, poświęć jest na rzecz dobra hierarchicznie niższego – indywidualnego³.

Analizując zjawisko NIMBY, oprócz wyróżnionych przez O'Hare trzech wymiarów, warto także zwrócić uwagę na socjologiczny aspekt problemu. Przyjmując założenie, że nawet najbardziej powszechnie oprotestowana lokalizacja inwestycji, gdy tylko dojdzie do skutku, będzie dla kogoś oznaczała korzyść (nawet bardzo ograniczoną), można potraktować zjawisko NIMBY jako starcie sprzecznych interesów poszczególnych grup społecznych⁴.

Dzielnice jako jednostki pomocnicze gminy zobligowane są m.in. przez zapisy statutowe (§ 4 pkt 4, lit. a)⁵ do wnioskowania i opiniowania lokalizacji obiektów o znaczeniu publicznym. Oznacza to, że w przypadku planów realizacji inwestycji budzącej protesty społeczne, mogą one stanowić niezwykle ważnego sprzymierzeńca dla protestującej grupy społecznej. Wspieranie protestujących mieszkańców przez rady dzielnic uwarunkowane jest pośrednio przez zapisy samej ordynacji wyborczej. Radni wybierani w okręgach jednomandatowych nie są anonimowi dla swojego elektoratu, a ich decyzje podczas kluczowych głosowań (np. w sprawie opiniowania kontrowersyjnej inwestycji) są znane wyborcom. Liderzy protestu społecznego stają się często kontrkandydatami w wyborach do

² P. Brown, *Addressing Public Distrust*, www.technologyreview.com.

³ M. Wolsink, *Entanglement of Interests and Motives: Assumptions behind the NIMBY – Theory on Facility Siting*, „Urban Studies” 1994, nr 31, s. 851–866.

⁴ P. Matczak, *Spoleczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY*, www.amu.edu.pl.

⁵ Uchwała nr CXXIII/1157/02 Rady Miasta Krakowa z 9 października 2002 r., w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutów Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa.

radę dzielnicy, przez co osoby pełniące funkcje radnych, niejako z przymusu muszą wspierać protestujących, aby odebrać głosy potencjalnym konkurentom.

Jednym z najgłośniejszych przykładów wystąpienia syndromu NIMBY wśród mieszkańców Krakowa był spór o budowę spopieliarni zwłok na Prądniku Czerwonym. Z punktu widzenia jego organizatorów protest ten zakończył się sukcesem, miasto bowiem ostatecznie zrezygnowało z realizacji tej inwestycji. Korzenie sporu o budowę spopieliarni na Prądniku Czerwonym sięgają 1993 r. – władze Krakowa wówczas po raz pierwszy wyszły z inicjatywą budowy obiektów kremacyjnych przy położonym w pobliżu dużego osiedla mieszkaniowego cmentarzu komunalnym Batowice. W wyniku protestu społecznego pomysł realizacji inwestycji upadł, a po spotkaniu z mieszkańcami i radą dzielnicy urzędujący wówczas prezydent Krakowa, Józef Lassota, złożył deklarację, że spopieliarnia na terenie Prądnika Czerwonego nigdy nie powstanie⁶.

Po zmianie władz miasta powrócono jednak do realizacji kontrowersyjnej inwestycji. W 2005 r. Zarząd Cmentarzy Komunalnych wybrał na lokalizację budynku starej kaplicy na cmentarzu Batowice (najbliżej położony osiedla mieszkaniowego budynek cmentarza). Propozycję urzędników poparła Komisja Infrastruktury Rady Miasta Krakowa, jej członkowie argumentowali, że spopieliarnia zwłok to instalacja, która nie powoduje emisji zanieczyszczeń, nie jest uciążliwa i nie przedstawia żadnego zagrożenia. Ponadto zwolennicy inwestycji wskazywali na zmianę stosunku Kościoła katolickiego do tej formy pochówku⁷. Argumenty te nie przekonały jednak mieszkańców osiedla Prądnik Czerwony, domagających się rezygnacji z budowy spopieliarni. Charakterystyczną cechą protestu przeciwko spopieliarni na Prądniku Czerwonym był fakt, że większość protestujących nie negowała potrzeby kremacji zwłok ludzkich, o czym świadczyły wypowiedzi protestujących mieszkańców: „wiemy, że jest taka potrzeba, ale nie u nas! Za miastem albo w innej dzielnicy, najlepiej daleko od domów”⁸ – co potwierdza zaistnienie syndromu NIMBY.

Argumenty obu stron sporu można ująć w trzech kategoriach, odpowiadających poziomom syndromu NIMBY: ekonomicznym – obawy mieszkańców o spadek wartości ich mieszkań: „niech pani jeszcze napisze, że spadną ceny mieszkań. O kilka procent, ale zawsze”; politycznym – złamanie publicznej obietnicy przez polityków lokalnych: „Władze miasta oszukują i nie dotrzymują słowa danego 12 lat temu! Zastanawia mnie, kto ma w tym wszystkim tak naprawdę interes”; etycznym – dobro wyższe, jakim jest zapewnienie możliwości kremacji zwłok na terenie Krakowa poświęcone było (zdaniem zwolenników inwestycji) interesowi niewielkiej grupy mieszkańców, których argumenty miały na dodatek tylko emocjonalny charakter⁹.

⁶ J. Jałowiec, *Niczym kotłownia – syndrom NIMBY*, „Gazeta Wyborcza” 2005, nr 237, s. 3.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Idem, *Dlaczego nie chcą spopieliarni?*, „Gazeta Wyborcza – Kraków” 2005, nr 252, s. 1.

⁹ Idem, *Niczym kotłownia...*

Analizując postawę władz miasta można zauważyć wiele błędów. Wskazał je Cezary Ułasiński, socjolog z Centrum Doradztwa Strategicznego:

Jak zwykle podjęto decyzję sądząc, że dobre rozwiązania same się tłumaczą, co niestety nie zawsze się sprawdza w praktyce. Urzędnicy mają tendencję do nakłaniania ludzi do zmiany zachowań. Ale w przypadku drażliwych społecznie kwestii nie jest to proste. [...] Mieszkańcy dzielnicy odbierają teraz powrót do pomysłu budowy spopieliarni jako osobistą zniewagę [...] i czują się oszukani. Myślą tak: pojawili się niedobrzy ludzie, próbują zrobić coś innego, niż nam obiecywano, a skoro tak, to trzeba walczyć, nie rozmawiać¹⁰.

Wydaje się, że na ostry charakter protestu społecznego mieszkańców Prądnika Czerwonego w pierwszej kolejności wpłynął fakt złamania przez władze Krakowa publicznej obietnicy. Potwierdził to Roman Pado, pierwszy przewodniczący Zarządu Dzielnicy III i członek komitetu protestacyjnego z roku 1993:

[...] kilkanaście lat temu wywalczyliśmy, że spopieliarni nie będzie. Zagwarantowała to ówczesna władza samorządowa. Tymczasem spopieliarnia wraca i to pod nasze progi¹¹.

Stosunek władz dzielnicy do sporu nie był od początku jednoznaczny. Dzielnica zorganizowała spotkanie przedstawicieli Zarządu Cmentarzy Komunalnych z protestującymi mieszkańcami osiedla, które zakończyło się fiaskiem. Urzędnicy nie byli w stanie przekonać do swoich racji mieszkańców. Ostatecznie wśród radnych przeważała decyzja o udzieleniu poparcia protestującym mieszkańcom, Uchwałą nr XLI/327/2005 z 25 października 2005 r. Rada Dzielnicy III zaopiniowała negatywnie proponowaną lokalizację spopieliarni na terenie Prądnika Czerwonego, wnioskując jednocześnie do prezydenta Krakowa o wskazanie innych lokalizacji, poza spornym miejscem¹².

Stanowisko Rady Dzielnicy III wpisywało się w syndrom NIMBY i było zgodne z postulatami protestujących mieszkańców, przeciwstawiało się natomiast władzom Miasta Krakowa, zarówno radnym miejskim popierającym budowę spalarni, jak i przedstawicielom Zarządu Cmentarzy Komunalnych, będących urzędnikami mianowanymi przez prezydenta miasta. Jakie argumenty przekonały radnych dzielnicy do podjęcia takiej uchwały? Wydaje się, że czynnikiem decydującym w tej kwestii była skala protestu społecznego, w którym udział wzięło kilka tysięcy osób, radni nie chcieli więc występować przeciwko swoim wyborcom, chociaż przyznawali, iż wiele argumentów mieszkańców Prądnika jest natury emocjonalnej: „Na Prądniku mieszka wielu starszych ludzi. Wśród nich spopieliarnia wciąż budzi skojarzenia z wojną, obozami, zagładą. To jest część naszej historii i nie da się tego tak łatwo wymazać” – tłumaczyła na ła-

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Idem, Dlaczego...*

¹² Uchwała nr XLI/327/2005 Rady Dzielnicy III z 25 października 2005 r., w sprawie opinii lokalizacji spopieliarni na terenie Cmentarza Prądnik Czerwony.

mach „Gazety Wyborczej” Agnieszka Litewka, radna Dzielnicy III¹³. Ponadto do radykalizacji stanowiska przyczyniło się też zaangażowanie potencjalnych konkurentów wyborczych, często byłych radnych dzielnicy, osób o poglądach wyrazistych, posiadających przy tym pewien autorytet społeczny (do tego grona należał chociażby cytowany powyżej Roman Pado).

Równie ważnym czynnikiem przemawiającym na korzyść podjętej przez Radę Dzielnicy III decyzji była postawa władz miasta, którym nie zależało na zorganizowaniu w tej sprawie faktycznych konsultacji społecznych, ale na realizacji zamierzonej inwestycji. Działania miejskich urzędników i części radnych miasta charakteryzował mechanizm DAD. O wystąpieniu tego mechanizmu świadczą chociażby wypowiedzi zwolenników budowy spopieliarni, np. radnego Kajetana d’Obyrna, który porównując na łamach „Gazety Wyborczej” spopieliarnię zwłok do osiedlowej kotłowni stwierdził, że argumenty przeciwników spopieliarni mają tylko emocjonalny charakter¹⁴. Gdy zatem pojawił się jedyny argument racjonalny przeciwko budowie spopieliarni na Prądniku Czerwonym (a była nim wcześniejsza deklaracja władz miasta o zaniechaniu budowy tego typu obiektów na cmentarzu komunalnym w Batowicach), sprawa stanowiska władz dzielnicy została przesądzona. Poprawność powyższego toku rozumowania potwierdza uzasadnienie uchwały Rady Dzielnicy III, wyrażającej negatywną opinię w sprawie lokalizacji spopieliarni na terenie Prądnika Czerwonego:

Pod wpływem protestów Gmina Kraków wycofała się ze swoich projektów [dot. budowy spopieliarni]. Zarazem mieszkańcom złożono deklarację, że inwestycja ta nigdy nie powstanie na Batowicach. Dziś powrót do tego pomysłu jest odbierany przez obywateli tej części miasta Krakowa jak złamanie danego im słowa, dlatego decyzja władz miasta w tej materii powinna być starannie uzasadniona przez władze miasta Krakowa. Tak się jednak nie stało. Brak przejrzystości działań władz miasta musi skutkować negatywną opinią Rady Dzielnicy III¹⁵.

Ostatecznie na skutek protestów społecznych i negatywnej opinii rady dzielnicy, prezydent Krakowa Jacek Majchrowski zrezygnował z budowy spopieliarni na cmentarzu Batowice.

Powyższy przykład ukazuje typowy mechanizm działania rad dzielnic w przedmiocie protestów społecznych skierowanych przeciwko inwestycjom miejskim. Dzielnice najpierw starają się pośredniczyć pomiędzy organami władz miasta Krakowa a protestującymi, przyjmując przy tym pozycję przychylną postulatami mieszkańców, a w przypadku braku porozumienia lub przejawów ignorancji ze strony urzędników, często przyłączają się do protestu.

Bardziej jednoznaczne stanowisko rady dzielnic zajmują w kwestii protestów społecznych skierowanych przeciwko inwestycjom realizowanym przez

¹³ J. Jałowiec, *Dlaczego...*

¹⁴ Idem, *Niczym kotłownia...*

¹⁵ Uchwała nr XLI/327/2005 Rady Dzielnicy III...

podmioty prywatne. Postanowienia statutowe (§ 4 pkt 5, lit. j) przyznają dzielnicom prawo do wydawania opinii dotyczących planów inwestycyjnych na etapie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, traktując je jak opinie wewnętrzne¹⁶. Opinie te nie są jednak wiążące dla organu wydającego decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – Wydziału Architektury i Urbanistyki Urzędu Miasta Krakowa, a w przypadku wydania przez dzielnicę opinii negatywnej często, niestety, ignorowane. Stosunkowo nieduży obszar miasta objęty miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego nie sprzyja zachowaniu ładu architektonicznego i jest źródłem napięć oraz konfliktów społecznych. Sytuację tę opisał na łamach „Kuriera Podwawelskiego”, gazety Dzielnicy VIII, Krzysztof Jakubowski:

Wobec braku [...] wielu planów miejscowych, nader często dochodzi do drastycznego naruszenia czegoś, co zwykliśmy nazywać przestrzenią publiczną. W miejscach, zdawałoby się dotąd, zarezerwowanych pod budownictwo jednorodzinne – najbardziej spektakularny przykład to Wola Justowska – jak grzyby po deszczu zaczynają wyrastać szeregowe, wielokogabarytowe bloki. W innych przypadkach dochodzi do naruszenia dobrosąsiedzkich stosunków poprzez spontaniczne nadbudowy – czego jaskrawym przykładem jest wstrzymana inwestycja przy ul. Szerokiej¹⁷.

Brak regulacji prawnych na poziomie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego skutkuje częstym nieprzestrzeganiem przez inwestorów zasad ładu przestrzennego i przyjmowaniem dowolnych założeń urbanistycznych w opracowywanych koncepcjach. Nierzadko podmiot występujący o warunki zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego celowo zwiększa gabaryty planowanych budynków, aby w toku postępowania administracyjnego móc je zmniejszyć na wniosek urzędu albo na żądanie protestujących mieszkańców lub władz dzielnicy. Postępowanie o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu przypomina często swoiste przeciąganie liny pomiędzy inwestorem a mieszkańcami. Taki stan przekłada się na dużą liczbę protestów społecznych. Z uwagi na fakt opiniowania przez rady dzielnic wniosków o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jednostki te często szybciej niż pozostali mieszkańcy dzielnicy dowiadują się o planach inwestorów. Charakter prawny wydawanych przez dzielnice opinii zmusza jednostki pomocnicze gminy do inicjowania protestów społecznych jako jedynej skutecznej drogi zmierzającej do zablokowania zamierzenia inwestycyjnego. Sytuację taką można opisać na przykładzie protestu na osiedlu Wola Justowska w Dzielnicy VII Zwierzyniec.

Władze tej dzielnicy zorganizowały protest przeciwko budowie galerii handlowej na przedpolu zabytkowej strzelnicy na Woli Justowskiej, w trakcie którego zebrano ponad 1200 podpisów przeciwników planowanej inwestycji. Zebrane podpisy wraz z petycją zostały przekazane prezydentowi J. Majchrowskie-

¹⁶ Uchwała nr CXXIII/1157/02 Rady Miasta Krakowa...

¹⁷ K. Jakubowski, „Kurier Podwawelski” 2005, nr 121, s. 1.

mu przez mieszkańców dzielnicy i radnych. Ponadto władze Dzielnicy VII wniosły o szczegółowe omówienie sprawy na Komisji Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa¹⁸ oraz podjęły uchwałę negatywnie opiniującą tę inwestycję¹⁹.

Innym przykładem protestu społecznego popartego przez władze dzielnicy, był sprzeciw mieszkańców Grzegórzek wobec planów budowy nowego osiedla na dawnych wojskowych terenach między ulicami Wandy i Skrzatów. Mieszkańcy zorganizowali protest w sklepach, szkołach, kioskach ruchu, gdzie zbierane były przez nich podpisy pod petycją do Rady Miasta Krakowa, domagającą się wykupu spornego terenu i zorganizowania na nim ogólnodostępnego parku rekreacyjnego. Protest poparła również Rada Dzielnicy II Grzegórzki, w imieniu której wypowiedziała się jej przewodnicząca, Magdalena Bassara:

Teren jest wojsku zbędny, nie powstaną tam żadne inwestycje związane z obronnością. Czy więc grunty nie powinny wrócić do samorządu? Przecież to społeczeństwo zgodziło się kiedyś na przekazanie terenów wojsku²⁰.

Aktywność dzielnic w zakresie wspierania protestów społecznych ma swoje dobre i złe strony, trudno więc jednoznacznie ją ocenić. Z jednej strony dzielnicom można zarzucić zbyt częste podejmowanie działań nakierowanych na hamowanie rozwoju przestrzennego miasta przez utrudnianie realizacji nowych inwestycji, kierowanie się w swoich działaniach przesłankami natury emocjonalnej oraz zbytnią ustepliwość wobec protestujących grup społecznych. Z drugiej jednak dzielnice są samorządem mieszkańców i mają za zadanie obronę interesów społeczności lokalnych, wspieranie ich celów i postulatów. Radni dzielnic wybierani są w wyborach powszechnych i otrzymują mandat społeczny do reprezentowania mieszkańców wobec działań urzędów oraz władz samorządowych miasta, trudno im się zatem dziwić, że wykorzystują to narzędzie także do wspierania protestujących wyborców.

Można założyć, że dopóki sama kwestia wydawania decyzji o warunkach zabudowy leży w gestii strony trzeciej – Urzędu Miasta Krakowa, a nie dzielnic lub samego inwestora, sytuacja wydaje się poprawna. Dzielnice zapewniają bowiem społeczną kontrolę nad procesem otrzymywania decyzji administracyjnych przez podmioty pragnące realizować inwestycje. Kontrola ta jest wprawdzie niedoskonała i często oznacza wspieranie protestów, ale uwrażliwia przedstawicieli władz samorządowych na problemy społeczności lokalnych i sprzyja zachowaniu ładu architektonicznego w mieście. Sytuacja taka będzie istnieć dopóki

¹⁸ Strona internetowa Dzielnicy VII Zwierzyniec, www.dzielnica7.krakow.pl.

¹⁹ Uchwała nr VII/72/2007 Rady Dzielnicy VII Zwierzyniec z 13 marca 2007 r., w sprawie poparcia protestu mieszkańców wobec planowanej inwestycji przy ul. Korzeniowskiego-boczne.

²⁰ K. Janiszewska, *Grzegórzki protestują przeciwko nowym blokom*, www.krakow.naszemiasto.pl.

większość obszaru Krakowa nie zostanie objęta postanowieniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Podjęmowanie decyzji z zakresu planowania przestrzennego, które jest jednym z najważniejszych zadań własnych gminy, winno przyczynić się do rozwiązywania problemów urbanistycznych. Do roku 2003 obowiązywała w Polsce w tym zakresie ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.²¹ Umożliwiała ona gminom korzystanie z ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących swym zasięgiem całą gminę, uchwalonych jeszcze na podstawie przepisów z 1984 r. Ustawa z 1994 r. wyznaczyła czas pięciu lat na zmianę starych planów na nowe, miejscowe – uchwalane jedynie dla fragmentu obszaru gminy. Niestety, wiele samorządów nie podjęło żadnych kroków w tym kierunku. Ostatecznie na mocy nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²², ogólne plany zagospodarowania przestały obowiązywać z końcem 2003 r.²³

Nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyróżniła dwa rodzaje planów zagospodarowania: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, oraz sporządzane na jego podstawie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem prawa miejscowego, a więc nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących i nie może być podstawą do wydania żadnej decyzji administracyjnej, natomiast uznawane jest za akt kierownictwa wewnętrznego, a więc prawo wewnętrznie obowiązujące w systemie organów gminy. Rozstrzygnięcia przyjęte w studium wiążą wójta, burmistrza, prezydenta miasta przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy. Ponadto studium pełni trzy funkcje: kształtuje i wykląda politykę rozwoju przestrzennego gminy, koordynuje ustalenia planów miejscowych oraz promuje gminy na zewnątrz. Dokument sporządzany jest dla całego obszaru gminy, w jej granicach administracyjnych, a podmiotem odpowiedzialnym za jego sporządzenie jest wójt, burmistrz bądź prezydent miasta, uchwała zaś rada gminy (miasta)²⁴.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa gminnego. Plan uchwała rada gminy na podstawie wcześniej uchwalonego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Uchwalony plan składa się z części opisowej, zawierającej treść uchwały rady gminy, oraz części rysunkowej, będącej załącznikiem do uchwały. Najważniejsze informacje zawiera część rysunkowa – mapa terenu objętego planem, zazwyczaj w skali

²¹ Dz.U. z 1994 Nr 89, poz. 415, Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

²² Dz.U. z 2003 Nr 80, poz. 717, Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²³ Projekt nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, www.nieruchomosci.beck.pl.

²⁴ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy, www.um.warszawa.pl/wydarzenia/studium.

1:1000. Obszary o różnorodnym przeznaczeniu, jak np. tereny pod zabudowę mieszkaniową, użytki rolne, lasy itp., są zaznaczone różnymi kolorami i opisami literowymi. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się, w zależności od potrzeb:

- przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania,
- linie rozgraniczające ulice, place oraz drogi publiczne wraz z urządzeniami pomocniczymi, a także tereny niezbędne do wytyczania ścieżek rowerowych,
- tereny przeznaczone do realizacji celów publicznych oraz linie rozgraniczające te tereny,
- granice i zasady zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie,
- zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej oraz linie rozgraniczające tereny tej infrastruktury,
- lokalne warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym również linie zabudowy i gabaryty obiektów, a także maksymalne lub minimalne wskaźniki intensywności zabudowy,
- zasady i warunki podziału terenów na działki budowlane,
- szczególne warunki zagospodarowania terenów, w tym zakaz zabudowy, wynikające z potrzeby ochrony środowiska przyrodniczego, kulturowego i zdrowia ludzi, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych,
- tereny, na których przewiduje się stosowanie systemów indywidualnych lub grupowych oczyszczania ścieków bądź zbiorników bezodpływowych,
- tymczasowe sposoby zagospodarowania, urządzania oraz użytkowania terenu,
- granice obszarów zorganizowanej działalności inwestycyjnej, rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej, przekształceń obszarów zdegradowanych²⁵.

Istotną zmianę w stosunku do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r. stanowiło wprowadzone na mocy ustawy z roku 2003 tzw. uspołecznienie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Według poprzednio obowiązujących przepisów, studium było dokumentem wewnętrznym urzędu gminy, opracowywanym bez udziału mieszkańców. Plany miejscowe miały być spójne z jego zapisami. Według obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia planu muszą być zgodne ze studium, co zwiększa rangę tego ostatniego dokumentu. Studium obejmuje cały obszar gminy i określa w sposób całościowy politykę przestrzenną na tym terenie. Sporządzenie studium jest wymagane dla opracowywania planów

²⁵ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, www.dom.pl.

miejscowych i wydawania decyzji lokalizacyjnych. Procedura sporządzania studium w zakresie udziału mieszkańców jest identyczna, jak w przypadku planów. Jawność studium wymusza jakość opracowania oraz jego szczegółowość²⁶.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla Krakowa zostało uchwalone przez Radę Miasta Krakowa 16 kwietnia 2003 r.²⁷ W 2007 r. Rada Miasta Krakowa podjęła dwie uchwały o przystąpieniu do zmiany studium. Prace nad nowymi założeniami zagospodarowania przestrzennego miasta nie zostały jeszcze zakończone, wejście w życie znowelizowanego studium planowane jest na połowę 2013 r.²⁸

W 2007 r. obszar Krakowa pokryty miejscowymi planami zagospodarowania wynosił 4269 ha, czyli 13% ogólnej powierzchni miasta. Obowiązujących planów było 44, najwięcej w południowej części miasta, ale wciąż stanowiło to procentowo najmniejszą powierzchnię objętą planami miejscowymi spośród największych polskich miast (Gdańsk 57,0%, Lublin 43,7%, Wrocław 32,0%, Szczecin 19,9%, Katowice 15,8%, Warszawa 17,1%, Łódź 15,8%, Poznań 13,7%)²⁹. Półtora roku później, w listopadzie 2009 r. powierzchnia miasta objęta miejscowymi planami nieznacznie wzrosła i wynosiła 16,8% (zob. ryc. 1)³⁰, obowiązujących i uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego było 60, a sporządzanych 55.

Spśród 60 sporządzonych planów miejscowych, tylko osiem uchwalonych zostało przed rokiem 2003, czyli przed wejściem w życie nowej ustawy o planowaniu przestrzennym oraz nowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla Krakowa, pozostałe 52 plany tworzone były według nowych przepisów planistycznych, przy czym ponad połowa z nich uchwalona została przez Radę Miasta Krakowa w latach 2007–2009. Na 55 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego będących w fazie sporządzania, 26 było na końcowym etapie prac (zakończona została publiczna dyskusja i rozstrzygnięto uwagi zgłoszone do rozstrzygnięć planistycznych), pozostałe 28 znajdowało się w fazie początkowej. Wykresy zamieszczone powyżej szczegółowo obrazują dynamikę prac planistycznych w mieście.

²⁶ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a udział mieszkańców w planowaniu, www.mojemiasto.org.pl.

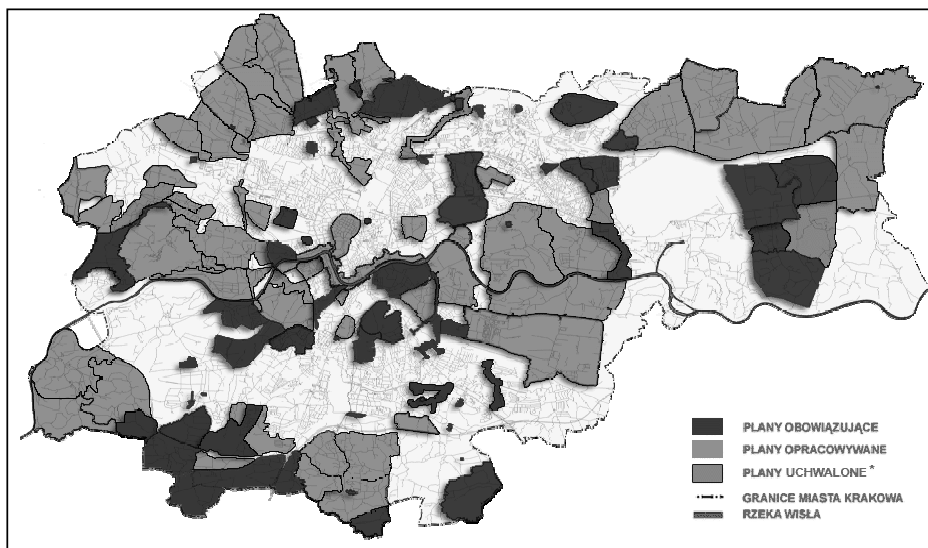
²⁷ Uchwała nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z 16 kwietnia 2003 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa.

²⁸ Uchwała nr XVIII/229/07 Rady Miasta Krakowa z 4 lipca 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa; Uchwała nr XXIII/280/07 Rady Miasta Krakowa z 10 października 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa w rejonie Sanktuarium Bożego Miłosierdzia w Łagiewnikach oraz w sprawie zmiany niektórych innych uchwał.

²⁹ A. Gawrońska, *Ile planów zagospodarowania mają miasta?*, www.rp.pl.

³⁰ Biuro Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa, www.planowanie.um.krakow.pl.

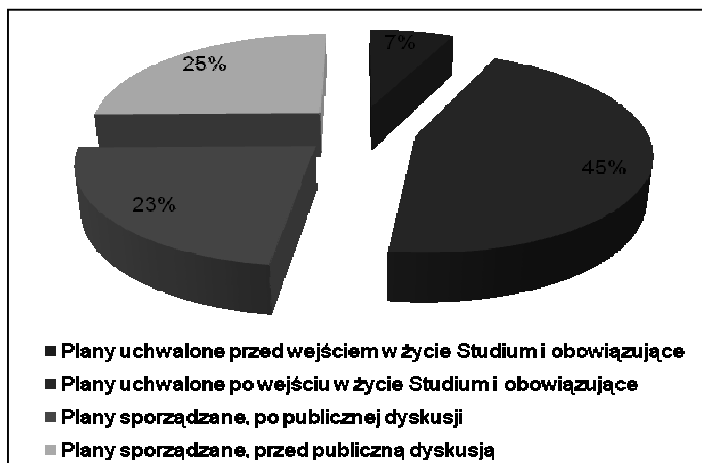
Rycina 1. Obszar miasta Krakowa objęty miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, stan na listopad 2009 r.



* Plany uchwalone przez Radę Miasta Krakowa, które zaczną obowiązywać po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia w „Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego”.

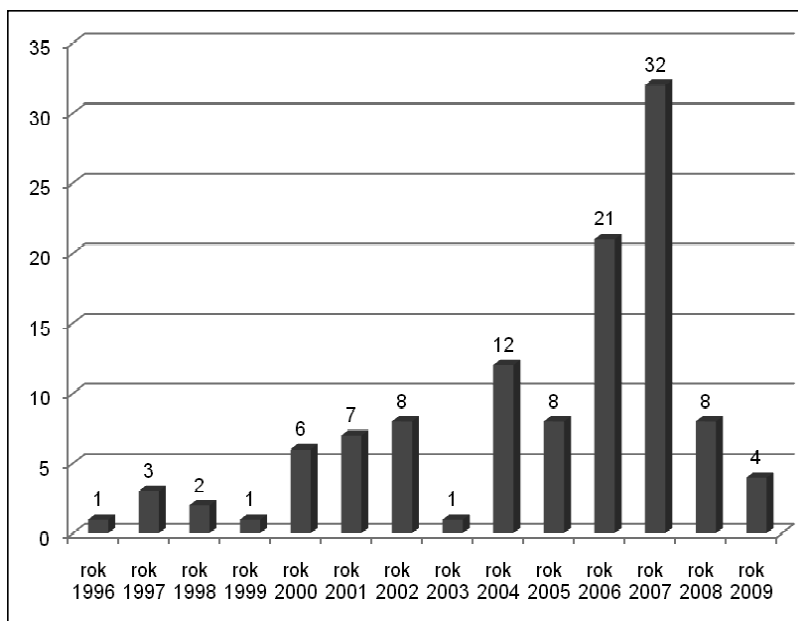
Źródło: Biuro Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa, www.planowanie.um.krakow.pl.

Wykres 1. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego Krakowa, stan prac planistycznych na 10 listopada 2009 r.



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 2. Liczba sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obowiązujących lub procedowanych w listopadzie 2009 r., w rozbiciu na lata, w których przystąpiono do ich sporządzania



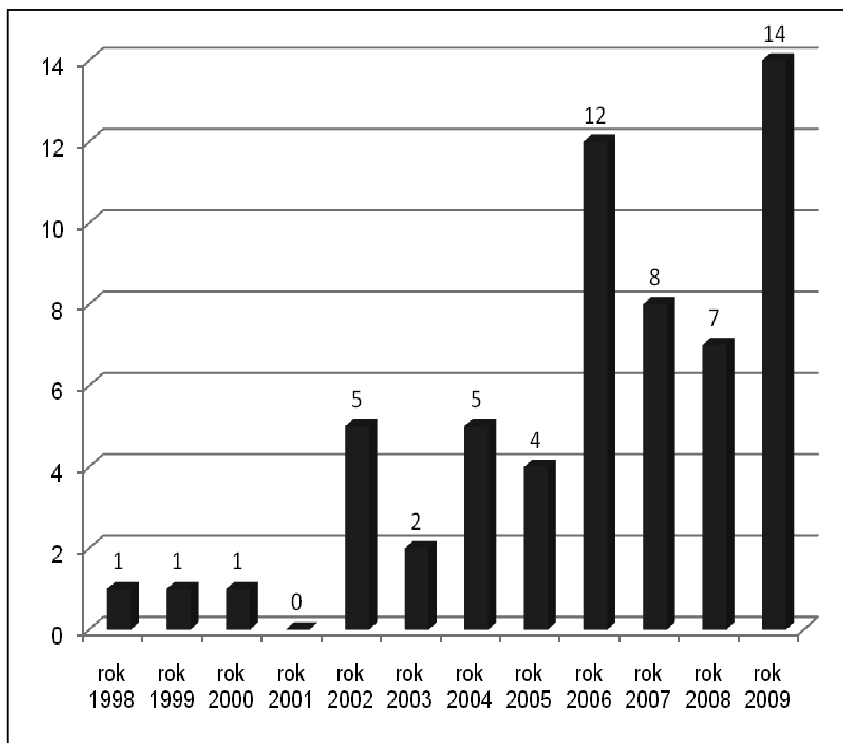
Źródło: opracowanie własne.

Na mocy postanowień statutów dzielnic § 4, pkt 4 lit. g oraz § 4, pkt 5 lit. a³¹, jednostki pomocnicze gminy mogą wyrażać opinie i składać postulaty do studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W praktyce, z uwagi na przyjętą procedurę przygotowywania dokumentów planistycznych gminy, udział dzielnic sprowadza się do czterech elementów:

- 1) wnioskowania o przystąpienie przez organy gminy do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- 2) występowania z wnioskami do sporządzanych lub zmienianych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta,
- 3) składania w ramach tzw. wyłożenia publicznego wniosków i uwag do procedowanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta,
- 4) opiniowania projektów studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

³¹ Uchwała nr CXXIII/1157/02 Rady Miasta Krakowa...

Wykres 3. Liczba uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obowiązujących w listopadzie 2009 r., w rozbiu na lata, w których je uchwalono

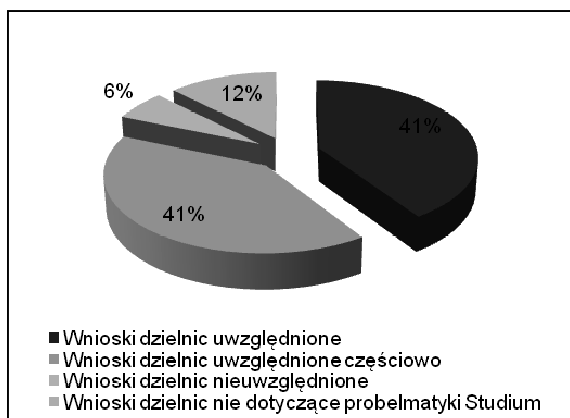


Źródło: opracowanie własne.

Najczęstszą formą aktywności dzielnic jest składanie wniosków i uwag do sporządzanych przez władze gminy dokumentów planistycznych. Dla przykładu, w przypadku procedowanej obecnie zmiany studium, następujące jednostki pomocnicze gminy: Dzielnica II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XV, XVII i XVIII skierowały łącznie 32 wnioski do tego dokumentu. Postulaty rad dzielnic, często krytyczne wobec założeń nowego studium, koncentrowały się na dwóch zagadnieniach: ochronie obszarów dzielnic przed nadmierną zabudową mieszkaniową i usługową (ze szczególnym naciskiem na ochronę terenów zielonych), jak też na wprowadzeniu rozwiązań mających skutkować poprawą układu drogowego i transportowego. Ta druga grupa postulatów jednostek pomocniczych cechowała się przy tym szczególnie silnym krytycyzmem wobec przygotowywanej zmiany studium³².

³² Biuro Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa, www.planowanie.um.krakow.pl.

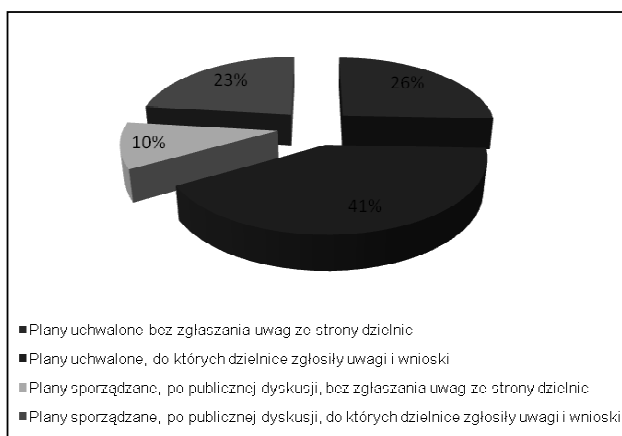
Wykres 4. Wnioski rad dzielnic uwzględnione przez prezydenta Krakowa w studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego Krakowa, 2008 r.



Źródło: opracowanie własne.

Prezydent Krakowa zarządzeniem nr 1885/2009 z 28 sierpnia 2009 r. rozpatrzył wnioski dzielnic, uwzględniając 13 spośród nich w całości, a kolejne 13 częściowo. Prezydent nieuwzględnił jedynie dwóch wniosków rad dzielnic (V i XI), a cztery kolejne uznał za niezwiązane z problematyką studium³³.

Wykres 5. Udział procentowy rad dzielnic przy zgłaszaniu uwag do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, lata 2003–2009



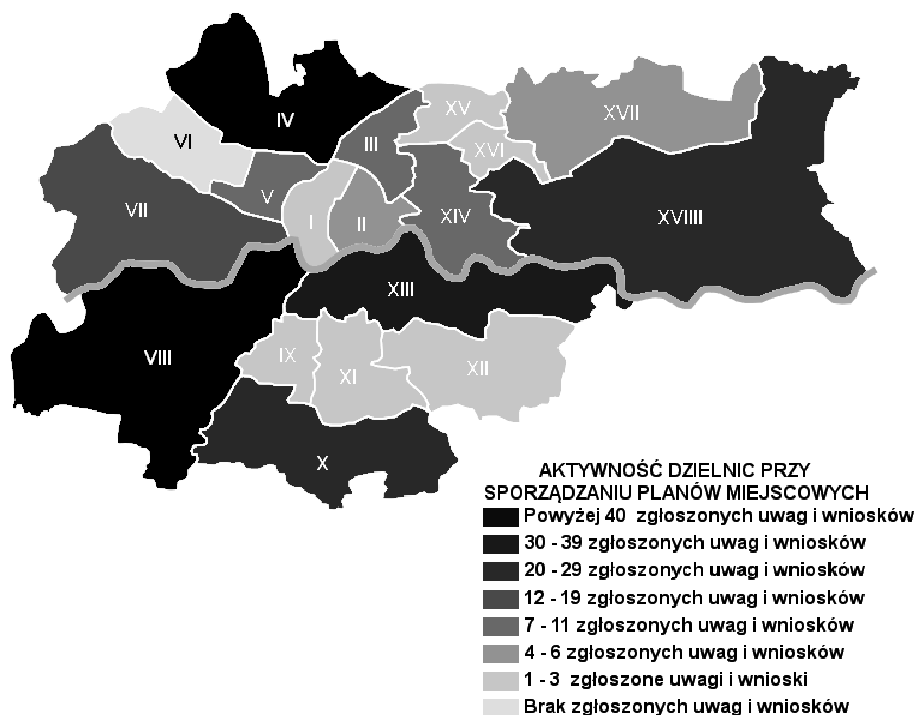
Źródło: opracowanie własne.

³³ Zarządzenie nr 1885/2009 Prezydenta Miasta Krakowa z 28 sierpnia 2009 r. w sprawie rozpatrzenia wniosków do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa.

Aktywność jednostek pomocniczych gminy w obszarze planowania przestrzeni miejskiej Krakowa koncentruje się jednak nie na studium, ale na miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Analizując procedurę sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego widać, które zaczęły obowiązywać lub były sporządzane po wejściu w życie nowych przepisów ustawowych i nowego studium, a więc od kwietnia 2003 r. Przyjęcie takiej cenzury czasowej wydaje się uzasadnione z dwóch powodów: po pierwsze przepisy rangi ustawowej zmieniły w sposób diametralny procedurę sporządzania dokumentów planistycznych gminy, po drugie wprowadziły nowe mechanizmy konsultacji społecznych wymagane przy ich tworzeniu.

Łącznie w latach 2003–2009 dzielnice zgłosiły 220 uwag i wniosków do 64% sporządzanych planów miejscowych (zob. wykresy 2 i 3). Największą aktywność wykazały jednostki pomocnicze gminy o największej powierzchni, tj. Dzielnicą VIII Dębniki, Dzielnicą IV Prądnik Biały, Dzielnicą XVIII Nowa Huta, Dzielnicą XIII Podgórze oraz Dzielnicą X Swoszowice, składając po kilkadziesiąt wniosków i uwag. Najmniej wniosków i uwag zgłosiły z kolei dzielnice najmniejsze, przy czym jedna z jednostek pomocniczych – Dzielnicą VI Bronowice, w ogóle nie wystąpiła z żadnym wnioskiem bądź uwagą do sporządzanych na jej terenie planów.

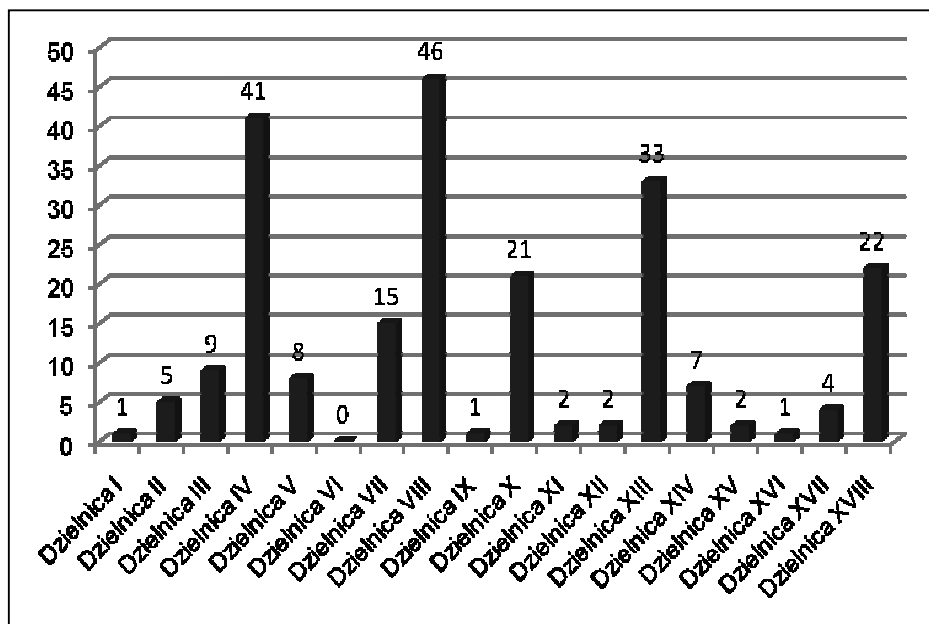
Rycina 2. Uwagi rad dzielnic zgłaszane do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, lata 2003–2009



Źródło: opracowanie własne.

Wnioski i uwagi rad dzielnic, podobnie jak w przypadku tych kierowanych do studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta, dotyczyły w większości przypadków sposobu zagospodarowania terenów objętych sporządzanymi planami, a konkretnie ochrony zieleni publicznej i innych cennych kulturowo obszarów przed możliwością ich zabudowy. Ponadto dzielnice proponowały w swoich uwagach i wnioskach rozwiązania komunikacyjne w zakresie układu dróg lokalnych i zbiorczych, a także (rzadziej niż pozostałe postulaty) rozwiązania dotyczące rozwoju przestrzennego obszarów objętych planowaniem czy też poprawę infrastruktury społecznej. Reasumując, postulaty składane przez jednostki pomocnicze gminy w większości miały charakter ochronny, nakierowany na uwzględnienie postulatów społeczności lokalnych bez problematyki zagospodarowania obszaru planu w skali globalnej, ogólnomiejskiej.

Wykres 6. Aktywność poszczególnych dzielnic w składaniu uwag do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, lata 2003–2009



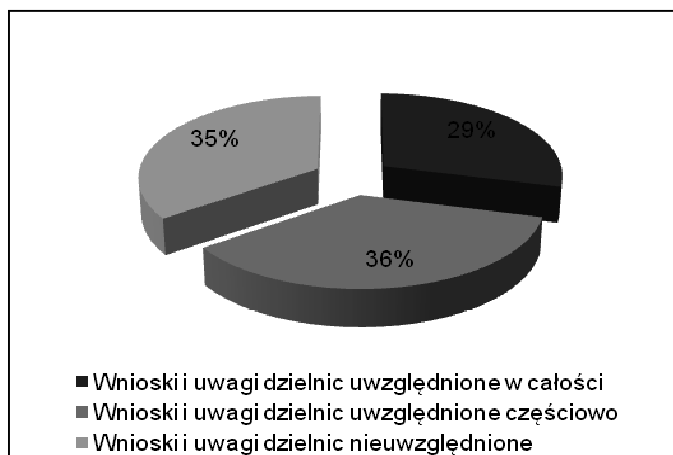
Źródło: opracowanie własne.

Rozpatrując wnioski i uwagi rad dzielnic, władze Krakowa uwzględniły w sposób całościowy 64 spośród nich, 79 częściowo, a 77 odrzuconych (zob. wykres 7). Głównym argumentem przemawiającym za odrzuceniem wniosków dzielnic była ich niezgodność z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta. Pomimo odrzucenia stosunkowo dużej liczby postulatów zgłaszanych przez jednostki pomocnicze, ich rola w sporządzaniu

planów miejscowych jest niezwykle istotna. Aktywność dzielnic na tym polu skutkuje wprowadzaniem do rozwiązań planistycznych postulatów mieszkańców w skali lokalnej, często pomijanych przez sporządzających plany miejskich decydentów. Dzięki temu plany miejscowe w lepszym stopniu odpowiadają potrzebom mieszkańców Krakowa i są zgodne z ich oczekiwaniami. Dzielnice, pomimo nieposiadania kompetencji w zakresie planowania, potrafią więc skutecznie wpływać na rozwiązania planistyczne ustanawiane przez władze gminy.

Rzadziej stosowaną przez jednostki pomocnicze gminy formą aktywności w obszarze planowania przestrzennego jest opiniowanie projektów planów miejscowych oraz występowanie z wnioskami do organów miasta o przystąpienie do sporządzania kolejnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Opiniowanie planów wydaje się formą mniej skuteczną w realizowaniu swoich postulatów niż składanie wniosków i uwag do planów, stąd dzielnice korzystają z tej możliwości stosunkowo rzadko (najczęściej w formie uchwał czyni to Dzielnica X Swoszowice oraz Dzielnica XVIII Nowa Huta). Taki sposób działania jednostek pomocniczych wynika z faktu, że występowanie z wnioskami i składanie uwag do planów mieści się w procedurze ustawowej, co z kolei gwarantuje, iż postulaty zgłoszone przez te jednostki będą przeanalizowane i rozpatrzone w sposób gruntowny. Natomiast wyrażanie swojego stanowiska w formie opinii ma charakter pozaustawowy i nie musi być rozpatrywane przez organ sporządzający plan.

Wykres 7. Uwzględnione przez prezydenta i Radę Miasta Krakowa uwagi rad dzielnic do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, lata 2003–2009



Źródło: opracowanie własne.

Funkcja inicjująca powstawanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego okazuje się często nieskuteczna, gdyż dzielnice zbyt często traktują przystępowanie do sporządzania planu w sposób arbitralny i doraźny, jako element przeciwdziałania budzącym protesty społeczne inwestycjom. Przykładem takiego działania jest fragment uzasadnienia do uchwały Rady Dzielnicy VI Bronowice w sprawie opracowania planu zagospodarowania przestrzennego dla części dzielnicy, w którym można przeczytać:

Teren ten [wnioskowany przez radę dzielnicy do objęcia planem miejscowym] jest słabo zurbanizowany i posiada niezbyt intensywną gęstość zabudowy o charakterze wiejskim, co powoduje, że inwestorzy wynajdują wolne tereny i intensywnie je zabudowują zabudową wielorodzinną. Powstają zamierzenia inwestycyjne w żaden sposób nieprzystające swoim wyglądem, wysokością i gęstością zabudowy do tego terenu³⁴.

Podobnej treści uzasadnienia można odnaleźć w uchwałach innych rad dzielnic, i tak, na przykład w uzasadnieniu do uchwały Dzielnicy VII Zwierzyńiec, napisano:

[obszar wnioskowanego planu] stanowi wyjątkowo atrakcyjne miejsce dla inwestycji mieszkaniowych, a ceny oferowanych przez deweloperów mieszkań (apartamentów) należą do najwyższych w mieście. Sytuacja ta powoduje duże zainteresowanie inwestorów tym terenem, co przy już istniejącej dość intensywnej zabudowie powoduje niebezpieczeństwo zagęszczenia zabudowy ponad wszelki rozsądek. [...] Obecna procedura wydawania decyzji ustalających warunki zabudowy nie chroni tego terenu przed nadmierną zabudową, a negatywne opinie Rady Dzielnicy dotyczące zamierzeń inwestycyjnych nie są wiążące dla Urzędu Miasta. W tej sytuacji jedynie uchwalenie planu miejscowego może uratować przed zeszpeceniem ten cenny fragment miasta³⁵.

Z kolei Dzielnica IX Łagiewniki–Borek Fałęcki tak uzasadniła konieczność przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Borku Fałęckiego po zachodniej stronie ul. Zakopiańskiej:

Obecnie trwają usilne próby ekspansywnej zabudowy w/w terenów i dlatego niezbędnie konieczne jest wprowadzenie takich regulacji prawnych, które pozwolą na zachowanie tego miejsca jako tereny zielone oraz rekreacyjne³⁶.

Pomimo całego splotu niedoskonałości w działaniach, jednostki pomocnicze gminy starają się reprezentować swoich mieszkańców na forum władz miasta

³⁴ Uchwała nr III/37/2007 Rady Dzielnicy VI Bronowice z 30 stycznia 2007 r., w sprawie opracowania Planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru Dzielnicy VI.

³⁵ Uchwała nr V/48/2007 Rady Dzielnicy VII Zwierzyńiec z 13 lutego 2007 r., w sprawie wniosku o pilne przystąpienie do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Półwieś” ograniczonego od wschodu al. Krasińskiego, od północy al. Focha, od zachodu rzeką Rudawą, od południa rzeką Wisłą.

³⁶ Uchwała nr VI/53/2007 Rady Dzielnicy IX Miasta Krakowa z 6 marca 2007 r., w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Borku Fałęckiego po zachodniej stronie ul. Zakopiańskiej.

także poprzez działanie opiniodawcze i wnioskodawcze. Skuteczność tych działań jest krańcowo różna i trudno ją jednoznacznie ocenić bez odwoływania się do konkretnych przykładów. W działaniach dzielnic często widać konflikt interesów pomiędzy tymi jednostkami a władzami miasta. Konflikt ten najjaskrawiej przejawia się właśnie w obszarach związanych z planowaniem przestrzennym i dotyczy w głównej mierze kierunków zagospodarowania wolnych przestrzeni miejskich. Rady dzielnic starają się przeciwdziałać zbyt intensywnemu ich zagospodarowaniu, w szczególności intensywniej zabudowie mieszkaniowej. Przeciwdziałanie to jest zdecydowane, gdy dzielnica wspiera lub jest wspierana w tej sprawie przez protestujących mieszkańców. Pomimo posiadania ograniczonych kompetencji jednostki pomocnicze gminy potrafią przeforsować swoje postulaty, a często nawet zmienić konkretne decyzje władz miasta (przykład sporu o spielarnię na Prądniku Czerwonym).